FRC
3934

CORPS LÉGISLATIF.

CONSEIL DES CINQ-CENTS.

Case
FRC
14613

OPINION

DE BEYTS, député de la Lys,

Contre le nouveau projet de Pouret-Roqueries *sur le mode de responsabilité à établir pour l'exercice des fonctions hypothecaires, proposé à la séance du 26 pluviose, an 7.*

Séance du 2 ventose an 7.

REPRÉSENTANS DU PEUPLE,

LORSQUE vous avez envoyé à l'examen de votre commission les vues présentées par notre collègue *Genissieu* sur la convenance ou l'inconvenance de des influences de l'erreur et de la corruption les for-

THE NEWBERRY LIBRARY

constituer la République en garantie pour les erreurs, omissions et fraudes que pourroient se permettre les teneurs des registres hypothécaires, votre intention, certes, n'a pas été d'affoiblir la certitude et l'efficacité du recours des parties lésées contre le conservateur des hypothèques qui a commis la faute; vous avez voulu au contraire que l'on examinât s'il étoit juste et possible d'accorder au public une garantie de plus de la conservation des propriétés particulières et des créances privilégiées, inscrites dans la co-accession de la garantie de la République, solidairement et concurremment avec celle des conservateurs des hypothèques et de leurs cautions.

La majorité de votre commission n'ayant pas bien saisi le but utile que vous vous étiez proposé, se trompe du tout au tout dans le travail qu'elle vous propose. Elle veut n'exiger des préposés aux hypothèques aucune espèce de cautionnement particulier; elle veut charger la République seule de la garantie de toutes les erreurs, de toutes les négligences, de toutes les filouteries qui pourroient se commettre dans cette matière importante.

Loin de moi des jeter des soupçons sur la moralité et la probité des employés actuels dans l'enregistrement, que vous vous proposez de charger de la tenue des registres hypothécaires : mais lorsqu'on fait des lois, ce ne sont pas les hommes actuels qu'il faut envisager. Les lois sont pour tous les temps, pour tous les lieux; et comme il est impossible au législateur de tout connoître individuellement, il doit prendre les hommes *in abstracto* tels qu'ils sont en effet, et non pas tels que son cœur les désire. Il doit croire à la possibilité que, dans un grand nombre d'employés, il se peut glisser des négligens, des fripons, et dès-lors la prudence du législateur exige qu'il mette à l'abri

tunes particulières, en employant à cet effet tous les moyens qui sont en son pouvoir.

Un orateur qui m'a précédé, n'a-t-il pas affirmé que récemment six employés de l'enregistrement, dans deux départemens réunis, s'étoient enfuis avec leur caisse ? Que des faits tels que celui-là nous éclairent, mes collègues, pour assurer suffisamment la conservation des propriétés et de la fortune de nos concitoyens, et pour veiller en même-temps, que la République, si tant est que vous veuillez prendre sur vous la garantie subsidiaire pour ces fonctionnaires, ne soit elle-même pas constituée imprudemment dans des pertes incalculables.

On vous a parlé beaucoup de l'intérêt particulier des quatre ou cinq cents fonctionnaires qui seront chargés du travail. Quant à moi, je crois que les places sont faites pour l'intérêt des gouvernés, et non pas pour l'avantage de ceux qui doivent les remplir ; et si à ce prix ces places ne leur conviennent pas, pourquoi les solliciter avec tant d'ardeur ? Ma profession de foi est qu'il faut organiser les places comme l'exigent la nature des choses et l'intérêt général, devant lequel tout intérêt particulier doit disparoître.

Cependant, Représentans du peuple, dans le projet qu'on vous présente, le propriétaire ou le créancier inscrit, frustré de ses droits, n'a qu'un recours très-illusoire contre la République. Le trésor public est d'ailleurs chargé seul, et sans espoir de recouvrement d'une garantie dont personne ne peut calculer l'étendue ; l'intérêt de la République, la certitude du succès du nouveau régime hypothécaire et la confiance du public, tout est sacrifié à-la-fois : et à quoi ? à la mince considération de pouvoir dispenser d'un cautionnement en immeubles les préposés aux registres hypothécaires.

Or ce cautionnement individuel est la clef de la voûte de tout le système hypothécaire : c'est lui, lui seul, qui garantit les propriétés des individus, l'ordre de priorité entre les hypothèques et les privilèges inscrits, l'exactitude des registres hypothécaires, seul moyen de prévenir et de terminer d'inextricables procès entre les citoyens.

Aussi ce cautionnement a-t-il été constamment présupposé dans la discussion de la législation hypothécaire. Vingt fois à cette tribune, lors de la session précédente, *Crassous*, premier rapporteur, *Jaqueminot* et moi, avons parlé de ce cautionnement à cette tribune dans les réponses aux objections qui furent successivement produites contre le sytême hypothécaire, qui forme aujourd'hui la loi du 11 brumaire ; et toujours dès-lors le Conseil adopta le principe de ce cautionnement comme incontestable : on convint qu'il seroit établi et développé dans la loi d'organisation des bureaux hypothécaires, comme effectivement il appartenoit à cette organisation.

Aussi vous créâtes une première commisson ; elle proposa ce principe et ses développemens. Son travail n'ayant pas été adopté au Conseil des Anciens pour d'autres raisons, vous nommâtes une deuxième commisson qui est celle actuelle. Déja elle a fait adopter son projet, qui consistoit de même à exiger des préposés aux hypothèques un cautionnement en immeubles, dont la valeur est déterminée d'après la population de l'arrondissement de chaque bureau. Aujourd'hui, tout-à-coup, la majorité de votre commission change d'avis ; et de blanc au noir, elle vous propose le contraire de son propre travail, le contraire de ce que vous avez voulu constamment depuis dix-huit mois. Elle veut que ceux auxquels nous allons confier les propriétés et le sort des créances

inscrites et privilégiées sur des immeubles spéciaux, qu'une classe d'hommes dont chacun tiendroit dans ses mains la fortune de cent ou cent-quatre-vingt mille individus ne donnent aucune garantie réelle pour une masse de responsabilité aussi imposante : elle oublie tout pour ne nous entretenir que du misérable intérêt d'un préposé. Certes un pareil changement d'opinion seroit inexplicable si on ne sentoit facilement que les plaintes, les sollicitations, les importunités de ceux mis en avant par les gérans futurs des registres d'hypothèques, n'avoient arraché ce point à la religion de la majorité de votre commission, et n'avoient su enfin malgré elle l'entraîner à l'erreur.

Mais si l'opinion de la majorité de votre commission a changé, l'essence des choses est restée invariable : ce qui étoit juste, utile, nécessaire il y a deux décades, le sera encore aujourd'hui ; ne donnons pas, mes collègues, l'exemple dans notre législation d'une vacillation presque éternelle.

Aussi les motifs mis en avant par votre commission dans son rapport sont-ils nuls ; et c'est en vain que j'en ai cherché un qui puisse me satisfaire. — Elle est obligée en dernière analyse de dire que, si on exige 30 ou 40 millions de cautions d'immeubles, ces immeubles seront en stagnation et hors de la circulation ; et encore en ceci votre commission est en erreur.

Votre commission raisonne dans l'ancien système des hypothèques, où la généralité des créances hypothécaires entravoit dans les mains du propriétaire toute aliénation d'immeuble, à moins qu'il ne satisfît son créancier : mais si elle avoit médité la spécialité de l'hypothèque établie par la loi nouvelle du

11 brumaire, elle auroit vu que l'immeuble grévé d'une créance individuelle inscrite, circule très-bien avec sa charge, et ce qui se passe tous les jours dans les départemens réunis par la loi du 9 vendémiaire an 4 en fournit mille exemples. Ainsi la commission a fondé son changement d'avis sur une véritable chimère.

L'autre raison alléguée par la commission est de mettre les places à la portée de tous, pour ne s'en fier qu'à la moralité, aux talens et aux vertus du fonctionnaire.

Je réponds que la nue garantie de la moralité d'un homme (généralement parlant) est insuffisante pour rassurer un législateur prudent, lorsque ce législateur est dans le cas de confier la fortune toute entière de cent cinquante mille de ses concitoyens et plus à un seul homme.

Je réponds que nous avons exigé des cautions des receveurs de département, et, pour être sagement circonspects, nous n'avons pas cru blesser l'égalité politique. Par quelle fatalité la ruine de nos concitoyens nous intéresseroit-elle moins que le vol d'une caisse de la République ?

Je réponds que les principes enfin sont contraires au système de votre commission.

En principe, là où l'on confie un grand dépôt, là doit exister la plus grande garantie qu'il soit possible d'organiser. — Or votre commission s'écarte de cette base, précisément à l'égard des dépositaires les plus importans qu'il y ait dans toute la République.

Je dis que les préposés aux hypothèques sont de véritables dépositaires. Vous en serez convaincus, re-

présentans du peuple, en écoutant la simple lecture de l'article LIII de la loi du 11 brumaire.

« Au moyen de la responsabilité (*des préposés aux* » *hypothèques*) prononcée par l'article précédent, » l'immeuble à l'égard duquel le conservateur auroit » omis une ou plusieurs des charges inscrites, en » demeure affranchi dans les mains du nouveau pos- » sesseur, pourvu qu'il ait requis ce certificat depuis » la transcription de l'acte de mutation. »

Ainsi une créance de 200,000 francs, par exemple, est inscrite. Le créancier dort tranquille sur la conservation de son droit : la République et ses conservateurs se sont chargés d'y veiller. Cependant un préposé négligent ou fripon omet cette charge importante, dans un certificat inexact ou collusoire, délivré à l'acquéreur après une aliénation de l'immeuble grévé. Voilà le créancier spolié ; et l'on veut, dans l'état de cette législation, rendre vaine, illusoire, inefficace toute espérance de recouvrement des dommages et intérêts de ce créancier si indignement ruiné, contre le conservateur qui a commis l'erreur ou le dol ! Citoyens représentans, une telle idée choque le bon sens et ne peut être digne d'une plus ample réfutation.

En effet, lorsqu'un mandataire quelconque, dans l'exécution de son mandat, porte une lésion notable à une tierce personne, la rigueur des principes ne nous enseigne-t-elle pas que le mandant et le mandataire sont tous les deux responsables des dommages et intérêts ? — N'est-il pas notoire à quiconque a quelques idées en jurisprudence, que, dans les délits ou quasi-délits, le renvoi de garantie du mandataire au mandant n'est pas recevable ? n'est-il pas évident que

le tiers lésé a l'option de se pourvoir ou contre le mandataire ou contre le mandant, selon qu'il juge l'action plus commode ou la recouvre plus certaine? — Et si cela est, notre devoir à nous n'est-il pas d'assurer à celui qui est frustré de ses droits le succès de l'une et de l'autre action, selon qu'il voudra opter?

Ainsi, l'analyse nous conduit toujours à la nécessité d'exiger des cautions des préposés aux hypothèques; et si la majorité de la commission veut aussi que la République garantisse les erreurs et les excès des conservateurs, cette garantie ne peut être que concursive et co-solidaire avec les garanties réelles données par les conservateurs, et non pas destructive de ces dernières.

Et en effet, représentans du peuple, tandis que chacun de nous s'occupe ici à méditer de bonnes lois, qui nous répondra, dans le système de la commission et dans la législation nouvelle, qu'un intrigant, notre débiteur, ne parvienne, dans nos départemens, à tromper ou à corrompre un conservateur sans caution, et par-là irresponsable, lequel, omettant une de nos créances privilégiées bien duement inscrites sur des immeubles, nous ruine ainsi, sans qu'il y ait pour nous un remède pour prévenir ce danger, ou un recours suffisant pour l'indemnité?

Le seul remède efficace contre ce débordement et ce désordre, est la certitude que l'immeuble-caution du conservateur paiera pour lui toutes les erreurs, toutes les fraudes qu'il pourroit se permettre. — C'est alors que les conservateurs seront exacts, ponctuels, probes: sans cela, je ne puis l'espérer, et la matière est trop importante pour l'abandonner au hasard et à la conjecture.

N'est-il pas naturel, n'est-il pas juste, représentans, que si un conservateur négligent ou corrompu me fait perdre une créance privilégiée sur un immeuble, que je retrouve un autre immeuble spécial et désigné pour exercer contre celui-là l'action réelle dont on me prive envers l'immeuble premier engagé? Or, ce deuxième immeuble ne peut être que la caution réelle donnée par le conservateur : si l'on me donne un recours aussi contre la République, celui-ci ne peut être que facultatif, et ne doit pas me priver de mon droit réel acquis. — Un particulier est trop à plaindre, lorsqu'il voit, malgré lui, convertir ses créances privilégiées sur un immeuble spécial, en une simple action personnelle contre une branche modique et incertaine de revenus publics.

Ce que j'ai dit de nous-mêmes, représentans, s'applique à tous nos concitoyens : ce que nous serions en droit de demander, tous les Français le demandent. Tous s'écrient unanimement, et avec raison : « Gardez-» vous de nous exposer à perdre les plus solides, les » mieux garanties de toutes nos propriétés, pour ne » nous laisser à la place qu'un misérable recours » d'indemnité contre le trésor public, et contre une » branche de revenus dont les rentrées peuvent être » insuffisantes, ou qui peut être abolie par le Corps » législatif dans une session prochaine. »

Citoyens représentans, nous saurons ici respecter le vœu du peuple, nous consoliderons son repos et son bonheur ; et certes, nous ne post-poserons pas son intérêt bien évident à celui particulier de trois ou quatre cents fonctionnaires, qui voudroient se soustraire à la caution, à la vérité, mais qui la donneront, parce que la justice et la nécessité publi-

ques bien démontrées nous prescrivent impérieusement de l'exiger.

D'ailleurs, l'expérience et la sagesse des siècles antérieurs est quelque chose. — Depuis quatre cents ans, le système d'hypothèque spéciale (celui de la loi du 11 brumaire), est en usage dans les départemens réunis par la loi du 9 vendémiaire an 4; les conservateurs de tout temps y ont dû prêter la caution-immeuble, et des recours exercés très-souvent contre eux, prouvent combien cette mesure est nécessaire, et combien d'erreurs se commettroient davantage, si cette condition n'étoit pas rigoureusement exigée.

Enfin, la dernière raison qu'apporte le rapporteur, est qu'un cautionnement de vingt à cinquante mille francs ne peut pas couvrir toutes les erreurs commises, et qu'en conséquence on offre aux citoyens une garantie trompeuse et dérisoire.

Je réponds d'abord que l'effet de ce cautionnement de vingt à cinquante mille francs, est de prévenir les erreurs du conservateur, tout autant que de les réparer. Un conservateur ainsi cautionné, est vigilant, exact, prudent au-delà de toute expression, ce qu'on ne pourra espérer de ces agens fiscaux, qui ne se croiront chargés que de bien veiller à la perception, et pour qui l'état des registres sera indifférent, pourvu qu'il rentre beaucoup d'argent par les droits hypothécaires.

C'est cependant de l'état de ces régistres que dépendront désormais les décisions des procès, le maintien des propriétés et de tous les droits réels, ainsi que le repos des familles.

Je réponds, en deuxième lieu, que les erreurs d'un

conservateur cautionné ne se commettent pas toutes à la fois pour excéder la somme de cinquante mille francs tout à coup.

Une première erreur est commise ; supposons qu'elle emporte dix mille francs, par exemple : l'action en recours la suivra de près. — Si le conservateut paie dix mille francs comptant, indépendamment de l'immeuble qui le cautionne, tout est bien. Vous sentez, représentans du peuple, que le conservateur a eu une fière leçon pour être plus exact à l'avenir.

Si le conservateur, n'ayant point ces fonds, laisse discuter l'immeuble, il se trouve désormais sans caution ; l'autorité civile l'interpelle de donner une nouvelle caution suffisante pour la valeur fixée par la loi, faute de quoi il doit quitter ses fonctions. — Comment veut-on donc qu'il puisse successivement commettre des erreurs qui, jointes ensemble, excèdent le cautionnement ? — Croit-on que les créanciers spoliés de leurs droits, par la faute du conservateur, soient d'humeur à laisser à ce dernier de longs répits, et à lui laisser la faculté d'encombrer erreurs sur erreurs, pour être ensuite renvoyés tous au marc la livre sur une caution-immeuble insuffisante ? Vous voyez bien, représentans du peuple, que l'objection n'est pas solide, et que dans le cours naturel des choses les erreurs se commettant successivement (si tant est que jamais individu fasse deux écoles de ce genre), se réparent aussi successivement, et que la caution se remplit toujours de nouveau en entier pour répondre de la seule première des erreurs subséquentes.

Si, dans un cas sur dix mille, il étoit possible, en toute rigueur, que plus d'une erreur s'accumulât, ou bien qu'une seule erreur excédât 50 mille francs,

cette supposition extrême ne doit pas influer sur la législation ordinaire, sur les cas journaliers dans l'ordre naturel des choses ; et en tout cas, bien loin que la commission eût pu en conclure qu'il faut tout-à-fait décharger les préposés de toute caution, elle eût dû au contraire en conclure, pour être conséquente à elle-même, qu'il falloit peut-être renforcer les cautionnemens exigés, puisqu'ils lui paroissent insuffisans dans cette supposition ; ou, tout au plus, c'est ici que seroit utile un recours subsidiaire contre la République.

Citoyens législateurs, un conservateur des hypothèques, sans caution immeuble, est à mes yeux une monstruosité politique ; et certes je suis convaincu que vous ne décréterez pas cette nouveauté en faveur des agens de l'enregistrement, plus volontiers qu'en faveur de tous autres agens quels qu'ils puissent être.— Voyez la législation actuelle, et cette conservation des hypothèques dont on se plaint si amèrement. La loi du 9 messidor an 3 avoit au moins exigé des cautions immeubles des agens hypothécaires ; et certes on n'accusera pas le système de cette loi d'avoir été fait dans des vues défavorables à ses agens exécuteurs. — Cela ne prouve-t-il pas à l'évidence que dans tous les temps la question, si les agens hypothécaires doivent donner caution réelle pour leurs erreurs ou leurs fraudes, n'a jamais été susceptible d'être mise en problême, pas même alors qu'on a paru traiter les responsabilités financières avec le moins de prudence et de calcul ?

Représentans du peuple, j'espère que maintenant, moins que jamais, un système aussi pernicieux ne réunira pas vos suffrages. J'ai parlé sous le seul rapport de l'intérêt civil, des citoyens, des propriétaires, des ren-

tiers, des créanciers quelconques, et du crédit public qui doit prendre une vie nouvelle par la loi du 11 brumaire; je laisse à d'autres de vous relever les désavantages du trésor public par suite de ces garanties, si les cautions des préposés ne préservent pas la République de tout dommage; je laisse à d'autres de vous démontrer la complication ruineuse et inextricable pour les particuliers, de garanties sur garanties, toutes également illusoires, et les involutions de procédures contre la République, dont les trente articles du projet contiennent les développemens affligeans. J'en ai assez dit pour que vous soyez convaincus de l'immuable nécessité d'exiger des cautions des agens hypothécaires quels qu'ils soient, et que, si la République doit en effet, en certains cas, une garantie, le recours contre elle ne doit s'exercer au moins que subsidiairement, et dans le cas extrême de l'insuffisance des cautions réelles prêtées par le conservateur des hypothèques qui aura commis l'erreur, quelqu'en puisse être la cause.

Je demande :

1°. Le maintien du principe déja décrété, que les préposés aux hypothèques, quels qu'ils soient, donneront des cautions immeubles.

2°. Le maintien de tous les articles qui développent ce principe, et que vous avez déja adoptés lors de la discussion du premier projet présenté par le même rapporteur.

3°. En cas que le conseil se décide à adopter les articles du projet actuel, je demande qu'il déclare, par le premier article, que la garantie de la République n'est que subsidiaire, et n'aura lieu qu'autant que le créancier lésé n'aura pu se remplir par la discussion préa-

35

lable de la personne et de l'immeuble-caution du conservateur d'hypothèques qui aura été en faute.

Alors l'art. I du projet devra être ainsi conçu :

« En cas d'insuffisance de la caution-immeuble donnée par le preposé aux hypothèques, pour répondre » des erreurs, omissions ou fraudes par lui commises » dans la confection des actes du régime hypothécaire » établi par la loi du 11 brumaire dernier, et après » distraction du même immeuble, ainsi qu'après la dis- » cussion du personnel du même préposé, la Répu- » blique est subsidiairement garante envers les citoyens, » pour les mêmes erreurs, fraudes et omissions, à con- » currence de ce qui n'aura pu se recouvrer par les » moyens ci-dessus ».

N. B. Les autres articles du projet actuel, sauf les modifications dont ils sont susceptibles, ne doivent ensuite qu'être insérés comme articles additionels au premier projet que le rapporteur a déja fait adopter.

A PARIS, DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
Ventose an 7.